

Sozialer Wohnbau in Zeiten der Pandemie

Christoph Reinprecht

Trotz einer im europäischen Vergleich günstigen Ausgangssituation – in Österreich sorgt der gemeinnützige Sektor dafür, dass der durchschnittliche Anteil der Wohnungskosten am Haushaltseinkommen nach wie vor etwas unter dem europäischen Durchschnittswert liegt – ist die Wohnungsfrage auch hierzulande wieder auf der Agenda: Wohnen ist für immer weniger Menschen leistbar, steigende Wohnungskosten bilden einen der wichtigsten Gründe für die bis weit in die Mittelschichten hineinreichenden Ängste vor Armut und sozialer Deklassierung. Der soziale Sektor (genossenschaftlicher, gemeinnütziger und kommunaler Wohnbau) bietet nur eine beschränkte Alternative: Die Barrieren im Zugang zu kostengünstigen Sozialwohnungen sind relativ hoch. COVID-19 hat die Situation für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen sowie insgesamt die Ungleichheiten am Wohnungsmarkt verschärft.

In Österreich kommt dem sozialen Sektor traditionell eine wichtige stabilisierende und kompensatorische Rolle zu. Haushalte mit niedrigeren und mittleren Einkommen können auf diese Weise, auch im Falle einer Einkommensminderung, ihren Status dauerhaft halten. Die niedrigeren Mieten im sozialen Sektor drücken auch den durchschnittlichen Wert der Wohnkostenbelastung: Mit einem Anteil von 18% am Haushaltseinkommen liegt dieser unter dem europäischen Durchschnittswert von 21% (Baron et al. 2021). Eine besondere Bedeutung hat der soziale Sektor in Wien, wo 43 Prozent des Wohnungsbestands dem freien Spiel des Marktes entzogen sind (ebd.). Dies ist einer der wichtigsten Gründe, warum sich die Wohnsituation in Wien im Vergleich zu anderen europäischen Städten positiv abhebt. Ein Vergleich der Wohnkostenbelastungen zeigt, dass, während in London 62%, in Berlin 50% und in Hamburg 38% der Stadtbevölkerung mehr als 40% des Haushaltseinkommens für die Miete ausgeben, dies in Wien nur auf 18% Prozent zutrifft (ebd.). Allerdings gilt auch hier: Je niedriger das Einkommen, desto höher das Risiko einer Wohnkostenüberbelastung. In Wien zahlen über 40% der armutsgefährdeten Haushalte, die also weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung haben, mehr als 40% ihres Einkommens für das Wohnen. Bei einer Wohnkostenbelastung von mehr als 40% schränkt sich der ökonomische Handlungsspielraum eines Haushalts drastisch ein, das Risiko verstetigter Armut steigt deutlich.

Die Sonderstellung des sozialen Sektors in Wien ist nicht nur quantitativ, sondern auch in qualitativer Hinsicht bedeutsam. Hochwertige Architektur, Bauqualität und eine gute Ausstattung mit Gemeinschaftseinrichtungen und Infrastrukturen kennzeichnen bereits das Wohnbauprogramm des Roten Wien in den 1920er und 30er Jahren. Adressierte der kommunale Wohnbau damals im Wesentlichen die Arbeiterklasse mit dem Ziel ihrer Emanzipation, reflektiert der soziale Wohnbau der Gegenwart die wachsende Fragmentierung der Gesellschaft. Zunehmend bedeutsam ist die Kluft zwischen dem geförderten Wohnbau, meist von gemeinnützigen Wohnbauträgern errichtet, auf

der einen Seite, und dem kommunalen Wohnbau, auf den in Wien mehr als die Hälfte des Bestands an Sozialwohnungen entfallen, auf der anderen Seite. Richtet sich der geförderte Wohnbau primär an die unterschiedlichen Milieus mittlerer Einkommensgruppen und setzt somit das generalistische wohnbaupolitische Modell der Nachkriegsjahrzehnte fort, fungiert der kommunale Wohnbau verstärkt als ein Auffangnetz für Haushalte mit niedrigeren Einkommen. Spezielle Förderprogramme im Neubau wie „Smart Wohnungen“ oder „Gemeindebau neu“ sprechen einkommensschwächere Haushalte und vor allem junge Familien an. Diese im Grundriss kompakten, kleinen, aber kostengünstigeren Wohnungen sind als ein Sprungbrett für die weitere Wohnbiographie gedacht; die generelle Leistbarkeitsproblematik begünstigt allerdings Verstetigung. Das sogenannte Wiener Modell ist so gesehen ein Gemenge aus kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbeständen und einem immer komplexeren System der Wohnbauförderung im Neubau (ergänzt um Instrumente im Bereich Mieter*innenschutz und Bodenpolitik). Es ist nicht leicht, in diesem Dickicht eine Übersicht über die jeweils geltenden Zugangsregelungen zu gewinnen. Was auf den ersten Blick einfach und klar geregelt erscheint – aufgrund der hohen Einkommensobergrenzen steht der Zugang zu Sozialwohnungen im Prinzip einem Großteil der Bevölkerung offen –, ist im konkreten Falle der Wohnungssuche verwirrend und wenig transparent. Baukostenzuschüsse im Neubau setzen einen finanziellen Handlungsspielraum voraus. Neben finanziellen Hürden sorgen Eingangskriterien wie die Wohnsitzverfestigung für eine letztlich doch hohe Selektivität.

Dass Haushalte mit sehr niedrigen und instabilen Einkommen nur wenige Chancen haben, im sozialen Sektor unterzukommen, ist nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Teuerungen im privaten Mietwohnungsmarkt problematisch. Für Personen und Haushalte mit geringen Einkommen hat sich der Zugang zu privaten Mietwohnungen, die in Wien rund ein Drittel des Wohnungsbestandes umfassen, in den letzten Jahren zunehmend verengt. Versorgten die vielfach in der gründerzeitlichen Stadt liegenden privaten Mietwohnungen häufig mit niedriger Ausstattungskategorie die einkommensschwache und marginalisierte Bevölkerung mit Wohnmöglichkeiten, haben Maßnahmen zur Aufwertung und Sanierung, aber auch das System der Lagezuschläge eine erhebliche Verteuerung der Wohnungen bei Neuvermietung begünstigt. Im privaten Mietwohnungsmarkt liegt der Anstieg der Mieten (bei Neuvermietung) deutlich über dem Wachstum der Einkommen. Zudem schafft das Überhandnehmen befristeter Mietverträge – im privaten Mietwohnungsmarkt sind rund 80 Prozent der Neuvermietungen befristet – Unsicherheit und vergrößert die Abhängigkeit sowie das Risiko steigender bzw. zusätzlicher Kosten bei Vertragsverlängerung oder Wohnungswechsel. Wer wenig finanziellen Spielraum hat, neu in der Stadt ist oder aus welchen Gründen auch immer dringend eine Wohnung sucht, ist auf alternative Lösungen angewiesen, sei es auf unterstützende Netzwerke oder informelle Wohnarrangements.

Zur Frage, wie sich die Pandemie auf das Wohnen ausgewirkt hat, liegen bislang keine gesicherten empirischen Studien vor; für einige Effekte gibt es jedoch deutliche Hinweise. Dies betrifft etwa die Frage von Mietrückständen und das Risiko des Wohnungsverlusts, aber auch Fragen der Preisentwicklung in den unterschiedlichen Segmenten des Wohnungsmarktes.

Erstens: Trotz der insgesamt günstigen Ausgangslage waren und sind viele Haushalte durch die Folgen der Pandemie (Einkommensausfälle durch Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit

keit) in ihrer Zahlungsfähigkeit beeinträchtigt. Das als präventive Maßnahme im Frühjahr 2020 verabschiedete COVID-19-Maßnahmengesetz sah eine zeitlich befristete Mietstundung sowie eine Aufschiebung von Räumungsexekutionen vor. Wie die Zahlen zeigen, haben diese Akutmaßnahmen das unmittelbare Risiko von Delogierungen in der Tat reduziert; für 2020 ist ein Rückgang an Räumungen und Räumungsklagen dokumentiert. Vor allem im gemeinnützigen Sektor wurden Mietrückstände gestundet und Teilzahlungen akzeptiert. Spätestens 2022 wird allerdings ein Nachholeffekt befürchtet, dann droht aus der Gesundheitskrise eine Sozialkrise zu werden. Da auf die gestundeten Monatsmieten vier Prozent Zinsen dazu kommen, rechnet die AK Wien damit, dass die Mietschulden in Österreich auf insgesamt mehr als 83 Millionen Euro ansteigen könnten. Geschätzt wird, dass österreichweit rund 17.000 Haushalte ihre Wohnung verlieren könnten, in Wien sind geschätzte 5.000 Haushalte aufgrund von offenen Zahlungsverpflichtungen akut von Delogierung bedroht (Unterlechner und Moussa-Lipp 2021). Ein Großteil betrifft den sozialen Sektor. Im Bereich der Gemeindewohnungen wurden verstärkt Maßnahmen der Delogierungsprävention gesetzt, um das Risiko des Wohnungsverlusts zu minimieren.

Zweitens: In Wien lebt jeder vierte StadtbewohnerIn in einer überbelegten Wohnung. Überbelag ist am stärksten im kommunalen Wohnbau. Zahlreiche internationale Studien dokumentieren, dass beengte Wohnverhältnisse sowohl das COVID-19-Erkrankungsrisiko als auch die quarantänebedingten Belastungen massiv erhöhen. Beobachtet werden signifikant häufiger psychische Belastungen wie Angstzustände, depressive Symptome, Reizbarkeit, emotionale Erschöpfung oder Schlaflosigkeit, festgestellt wird aber auch eine Zunahme an häuslicher Gewalt. Durch die erzwungene Anwesenheit in der Wohnung und ihre Mehrnutzung etwa in Kontexten von Home-Office oder Home-Schooling ist es notwendig, Lösungen auszuhandeln, was besonders schwierig ist, wenn Raum- oder auch andere Ressourcen fehlen. In einer vom Autor in einem Wiener Stadtentwicklungsgebiet durchgeführten Fragebogenerhebung spiegelt sich die Verwundbarkeit in Zeiten der Pandemie in Wünschen nach mehr Platz, mehr Grün, einer besseren Nutzung der Gemeinschaftsräume, vor allem aber nach einer Reduktion der als belastend empfundenen Umwelteinflüsse, vor allem Straßen- und Baulärm. Insgesamt berichtete mehr als die Hälfte der Befragten über unterschiedliche Formen von teils ausgeprägter materieller und vor allem auch psychischer Belastung (Reinprecht et al. 2020). Überbelag ist zudem ein häufiges Merkmal informeller Wohnarrangements, die wie etwa bei jungen Menschen, Personen nach Scheidungen oder auf der Flucht oftmals temporär notwendig sind, im Kontext der Pandemie, insbesondere im Zusammenhang mit Quarantäneverordnungen, aber erschwert und de facto illegalisiert wurden.

Drittens: Die Kehrseite des Überbelags sind Einpersonenhaushalte, die in besonderer Weise durch das Paradigma der sozialen Distanzierung herausgefordert waren. In Wien handelt es sich bei fast der Hälfte aller Haushalte um Einpersonenhaushalte, in der älteren Bevölkerung leben zwei Drittel alleine, vor allem Frauen. Im Kontext der Pandemie konfrontierte dies die Betroffenen nicht nur mit der Bewältigung von Alleinsein und Einsamkeit; als besonders herausfordernd erwies sich unter diesen Bedingungen das Aufrechterhalten von Pflegearrangements, aber auch von transnationalen Lebensformen, wie sie im Kontext von Migration verbreitet etabliert sind. Eine Stärke des sozialen Sektors besteht darin, über Strukturen zu verfügen, die in diesen schwierigen

Kontexten stützend eingreifen können. Im kommunalen Bereich unterstreicht dies die Bedeutung von Einrichtungen wie den Wohnpartnern, die nachbarschaftliche und Wohnumfeldressourcen mobilisieren helfen.

Viertens: Wer sich leisten konnte, suchte im Lockdown nach einer Verbesserung der Wohnsituation. Dass die Corona-Pandemie den Wunsch nach Wohnen im Grünen bzw. mit Garten verstärkt hat, ist ein internationaler Trend in großstädtischen Agglomerationen, der auch in Österreich, hier vor allem in Wien, beobachtet werden kann. Diese steigende Nachfrage nach Wohnraum im Grünen spiegelt sich auch in der Entwicklung der Immobilienpreise während der Pandemie: Laut Wohnimmobilienindex der Österreichischen Nationalbank stiegen 2020 die Preise für Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser um 7 Prozent. Die Steigerung lag damit zum Teil deutlich über dem Niveau der Vorjahre (OeNB Daten <https://www.oenb.at/isaweb/report.do?report=6.6>). Besonders ausgeprägt war der Anstieg der Preise für Einfamilienhäuser, und hier wiederum vor allem in peri-urbaner Lage, also im näheren und weiteren Umland größerer Städte. Die Erfahrung der Pandemie unterstreicht damit einmal mehr, dass Wahlfreiheit am Wohnungsmarkt ein Privileg finanziell besser gestellter Bevölkerungsgruppen ist. Steigende Immobilienpreise begünstigen jene, die bereits über Vermögenswerte in Form von Immobilien verfügen. In Österreich besitzt mehr als die Hälfte der Bevölkerung keine Immobilienvermögenswerte, bei einem weiteren guten Drittel können die Vermögenswerte als fragil bezeichnet werden, sei es, weil es sich um geringe Vermögenswerte handelt oder weil ihnen erhebliche Schulden gegenüberstehen (Reinprecht und Paulinger 2015). Gut zehn Prozent der Bevölkerung können als gutvermögend bezeichnet werden, die wirklich Hochvermögenden inklusive. Deren Anteil liegt bei knapp 3 Prozent. Es sind also zehn Prozent der österreichischen Bevölkerung, die von den Preissteigerungen im Immobiliensektor besonders profitieren. Dem entspricht auch die Konjunktur des frei finanzierten Wohnbaus: auf ihn entfällt derzeit rund 40 Prozent der Neubauleistung. Der seit der Finanzkrise beobachtbare Trend, in Wohnungen als Anlageobjekt („Betongold“) zu investieren, stärkt die Position der sehr Vermögenden, die zunehmend Immobilien ohne Nutzungsabsicht erwerben und auf eine Wertsteigerung der nicht benutzten Wohnung(en) spekulieren.

Folgt man der UN-Menschenrechtskonvention, die Wohnen als Teil der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte definiert, ist Wohnen ein, wenn nicht *der* Schlüssel zur Bekämpfung der Auswirkungen der Pandemie. Wohnen ist eine Hauptressource nicht nur für die Reproduktion der Arbeitskraft, sondern für soziale Integration und Identität. Zugleich ist Wohnen eine zentrale Quelle sozialer Ungleichheit. Um dem Risiko, dass aus der Gesundheitskrise eine Sozialkrise wird, entgegenzuwirken, werden Maßnahmen diskutiert, die über Regelungen zu Mietzinsreduktion und zum Mietererlass eine wohnpolitische Debatte einfordern, in deren Mittelpunkt die Stärkung des Mieter*innenschutzes, eine Einschränkung der Befristungen, die Einführung von Mietobergrenzen sowie eine Verankerung eines tatsächlichen, individuell einklagbaren Rechts auf Wohnens steht.

Es wäre zu kurz gegriffen, die wohnpolitische Debatte um die Folgen der Pandemie auf finanzielle Aspekte zu reduzieren. Über die Frage der Leistbarkeit hinaus stehen auch die *Vorstellungen des guten Wohnens* zur Diskussion. Ein Recht auf Wohnen geht über das Recht auf Behausung (ein Dach überm Kopf haben) hinaus; es bezieht sich auf sozial abgesicherte und selbstbestimmte, sozialräumlich eingebettete und zugleich

offene, ja, solidarische Wohnverhältnisse. In Frage steht, wie sich ein solches Recht auf Wohnen gegen den gesellschaftspolitischen Backlash, der in der Krise der Pandemie auch das Wohnen kontaminiert hat (Stichwort *neues Biedermeier*), durchsetzen kann. Es ist dies eine Frage der Kräfteverhältnisse und eine Frage der Perspektive. Die indische Schriftstellerin und Aktivistin Arundhati Roy bezeichnet die Pandemie als „ein Portal, ein Tor zwischen einer Welt und der nächsten“, denn „historisch gesehen haben Pandemien die Menschen gezwungen, mit der Vergangenheit zu brechen und sich ihre Welt neu vorzustellen“ (Roy 2020). Diese Aufforderung gilt es anzunehmen.

Literatur

- Baron, Harald, Doan, Thi Bich Ngoc, Kadi, Justin, Plank Leonhard 2021. Wohnungspolitik und Wohnungsversorgung. Bericht aus fünf wachsenden europäischen Millionenstädten. Wien: AK Wien.
- Friesenecker, Michael, Kazepov, Yuri 2021. Housing Vienna: The Socio-Spatial Effects of Inclusionary and Exclusionary Mechanisms of Housing Provision, in: Social Inclusion Vol. 9(2), 77–90.
- Molina, Camilo, Quinz, Hannah & Reinprecht, Christoph 2020. Sozialraum Monitoring zu Durchmischung und Polarisierung in Wien. Stadtpunkt 27. Wien: AK Wien.
- Reinprecht, Christoph, Coufal, Lena, Dlabaja, Cornelia 2020. COVID-Befragung Seestadt Aspern. Wien: Institut für Soziologie.
- Reinprecht, Christoph und Paulinger, Gerhard 2015. Haben und Nichthaben in der Vermögensgesellschaft. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 139. Wien: AK Wien.
- Roy, Arundhati 2020. The Pandemic is a Portal, in: Financial Times, 3. April 2020 <https://www.ft.com/content/10d8f5e8-74eb-11ea-95fe-fcd274e920ca>
- Statistik Austria 2021. Wohnen, Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik. Wien: Verlag Österreich.
- Unterlechner, Barbara, Moussa-Lipp, Sina 2021. Armut und Wohnungslosigkeit in der Pandemie: eine neue Dimension sozialer Ungleichheit. A&W Blog, <https://awblog.at/armut-und-wohnungslosigkeit-in-der-pandemie/>